

As Relações Cívis-Militares na Argentina num Período Pós-Transição*

David Pion-Berlin
Departamento da Ciência Política
Universidade da Califórnia, Riverside

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Forças Armadas em Regime Democrático”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Fevereiro de 2000.

A Argentina é um país cujas relações cívico-militares e cujo sistema político passaram por profundas transformações nos últimos 25 anos do século XX. Aquela Nação, que outrora viveu assombrada pelo pesadelo recorrente dos golpes militares, é agora um país liberto dos seus fantasmas. O último golpe militar ocorreu em 1976 e não há indicação da existência de nenhuma das condições subjacentes que motivassem uma nova tomada do poder do Estado pelas forças armadas. A Argentina, este país que os homens das ciências sociais e historiadores revisitaram vezes sem conta para presenciar a natureza destrutiva das consequências das convulsões sociais, da violência política irreprimível e do pretorianismo militar – é agora um país onde os problemas persistem, mas o conflito está dominado, mais institucionalizado. Os jornalistas descreveram a recente campanha presidencial, em que o candidato da Alianza Fernando de la Rúa venceu, como tranquila, mesmo monótona. São boas notícias para um país que, demasiadas vezes no passado, assistiu a períodos eleitorais perturbados por intrigas, conspirações, bombas e homicídios.

Se houve mudanças neste país, estas ainda não terminaram e há importantes desafios a enfrentar, entre as quais está o de criar as condições para uma supremacia civil permanente sobre os militares. Evitar os golpes não significa ter o controlo civil. As forças armadas podem refrear-se de acções provocadoras que perturbam o enquadramento jurídico sem, no entanto, aceitarem totalmente o seu estatuto subalterno. As esferas de influência que se encontram na fronteira civil-militar podem continuar a ser contestadas, mesmo no seio da ordem constitucional¹. Os líderes do governo têm de continuar a trabalhar na diminuição da influência militar dentro do sistema democrático, sem deixarem de preservar o profissionalismo militar, providenciar novos papéis construtivos para as forças armadas, evitando os que colidam excessivamente com as esferas de influência cívica, e dotá-las de conhecimentos de defesa que lhes permitam ganhar a confiança dos seus superiores hierárquicos. Já foram alcançados progressos substanciais nestas frentes, mas a Argentina ainda tem um longo caminho a percorrer antes de poder proclamar a vitória final.

Para se compreender bem até que ponto a Argentina já foi, e até onde precisa de ir, este artigo vai descrever sucintamente os antecedentes

1 Ver David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*: University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997, p. 218.

históricos das questões civis-militares contemporâneas, explicando por que é que, durante décadas, a governação democrática não foi mais do que um interlúdio entre tomadas de poder pelos militares. Em seguida, vai passar rapidamente para o período conhecido como o “Proceso” (1976-83), a última ditadura em que praticamente tudo o que podia correr mal correu efectivamente mal, analisando o efeito que este desastroso regime teve tanto sobre a sociedade civil como sobre as próprias forças armadas. A queda deste regime levou a uma transição para a democracia e abriu espaço político para os governos recentemente eleitos. Vamos revisitarmos essa transição – comparando-a com a portuguesa – para ver que tipos de divisões surgiram no seio das forças armadas, entre estas e o regime e quais as políticas que daí advieram. Ao analisar esta transição, vamos examinar as dimensões estratégica, jurídica e institucional da opção política.

UM PASSADO ASSOMBRADO: MILITARISMO, INTERVENÇÃO E FRACASSO DEMOCRÁTICO

Um conhecido académico argentino disse uma vez que “...nada é mais estranho à Argentina do que o anti-militarismo”². Se por militarismo entendermos o fenómeno em que a inserção progressiva das forças armadas na arena política se torna regular, generalizada e mesmo socialmente aceite, então, a Argentina, certamente que se qualifica como militarista. Sem dúvida que é um grande desafio exorcizar o demónio do militarismo da política quando a própria sociedade se lhe sucumbiu. Como Rouquié afirma, “é na sociedade como um todo, nas suas divisões, nos seus conflitos e contradições que devemos procurar as origens do poder militar...”³.

Não estaremos a ser muito duros se dissermos que a sociedade argentina teve muitas vezes os governos militares que merecia. O primeiro golpe de estado militar bem sucedido, conduzido por soldados profissionais – o derrube do governo de Hipólito Yrigoyen em 1930 – e os muitos que se seguiram nos quarenta e seis anos subsequentes – foram muito mais de

2 Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*: Tomo II (Buenos Aires: Emece Editores, 1982), p. 342.

3 *Ibid.*, p. 379.

que simples operações militares⁴: foram o resultado dos esforços combinados de militares e civis para derrubar regimes democráticos. Estes assaltos contra os governos constitucionais só aconteceram porque uma parte significativa de sociedade tinha voltado as costas ao regime democrático, enquanto assinalava a sua complacência, senão mesmo o seu apoio declarado, a uma intervenção pretoriana. A determinação com que os militares pisavam a constitucionalidade era sempre proporcional ao desejo que a sociedade tinha de se libertar dos seus próprios governos. Na verdade, o regresso episódico à ditadura não foi uma tradição mal recebida na Argentina. O facto de ter ocorrido com tanta regularidade, sem níveis de protesto público significativos, atesta a firme convicção de numerosos círculos políticos e sócio-económicos de que tinham reais probabilidades de ganhar com a transferência abrupta de poder dos democratas para os déspotas. Para eles, o golpe representava a esperança de um regresso ao passado, um novo começo, ou uma forma de doce vingança contra os seus adversários políticos. Ansiavam pela perspectiva do governo militar. Foram o Partido Radical e o eleitorado da classe média que avolumaram os protestos de 1955 e que abriram caminho à destituição, pelos militares, do governo peronista dessa época. Os seguidores de Perón na Classe Trabalhadora retribuíram o favor em Junho de 1966, quando se colocaram ao lado das forças armadas por ocasião da deposição do governo UCR de Arturo Illia (1963-66)⁵. E poucos choraram quando uma junta militar derrubou o deveras incompetente governo de Isabel Perón em Março de 1976.

Embora os militares interviessem com a bênção de alguns cidadãos argentinos, não eram instrumentos da sua vontade. As forças armadas sempre tiveram as suas próprias preferências, a sua própria agenda e, por vezes, a sua própria visão. Foram os moderadores e os árbitros do sistema político durante meio século, decidindo quando se realizariam as eleições seguintes e quem iria participar, que grupos de interesses teriam acesso e quais os que não teriam. Contratavam as suas próprias equipas económicas e definiam as suas próprias políticas económicas, por vezes ao agrado das elites empresariais, outras vezes não. A cada intervenção o seu

4 R. Potash, *The Army & Politics*, p. 54.

5 O'Donnell disse, "o golpe de 1966 tem o apoio, ou pelo menos a aquiescência, de uma parte considerável do sector popular e foi sancionado por uma maioria dos líderes políticos e sindicais." Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic-Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 40.

poder parecia aumentar um pouco mais à medida que se tornava visível a incapacidade da nação para resolver os seus problemas na ausência da intervenção militar. Mas os governos militares nunca chegaram ao âmago dos problemas do país. Prescreviam medicamentos que remediavam um mal, enquanto agravavam outro. Mesmo assim, o povo ou apoiava o golpe ou se lhe resignava, na convicção de que uma decisiva acção militar era provavelmente mais vantajosa do que nenhuma acção.

Todavia, os problemas da Nação agravavam-se cada vez mais. Em meados da década de 70, a deterioração da economia e a violência política pareciam ter atingido níveis sem precedentes e alarmantes. Era como se a nação estivesse à beira do precipício, em perigo de queda, a menos que o golpe militar seguinte lhe desse a mão. A situação era tão grave que o golpe militar não só era esperado como não sofria qualquer oposição⁶. Mas é caso para perguntar se qualquer cidadão ou militar podia ter previsto, em Março de 1976, que, ao tentar salvar a nação do desastre, os militares a empurravam ainda mais para este.

O ÚLTIMO REGIME MILITAR

O singular *Proceso de Reorganización Nacional* (PRN-1976-83) não foi apenas o último de uma longa série de ditaduras na Argentina. O *Proceso* foi diferente. Pode ter sido um daqueles momentos definidores da história de uma nação em que praticamente todos os quadrantes da sociedade são tão adversamente afectados que cada um deles é levado a questionar os seus próprios princípios e condutas de longa data. Representando a acumulação de décadas de frustração relativamente a problemas não resolvidos, o *Proceso* chegou a extremos políticos e económicos até então nunca vistos “para depurar” a nação dos seus problemas. Em certo sentido, esta foi a junta militar que pôs fim a todas as juntas. Este era o regime que iria reorganizar o Processo político e económico (daí o nome *Proceso*), de modo a libertar a nação dos seus problemas cíclicos. Ia criar a nova ordem, que iria vencer a subversão, dizimar os sindicatos monopolistas e abrir caminho à recuperação económica. Ia recorrer a

6 As causas do golpe de 1976 estão pormenorizadamente descritas em David Pion-Berlin, *The Ideology of State Terror: Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Peru*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 82-89.

instrumentos repressivos e administrativos do Estado para alcançar os seus fins e dele emergiria um novo sistema que praticamente nada teria a ver com o anterior.

Mas os objectivos ambiciosos da junta empurraram os militares para a sua mais retumbante derrota política. Tão grandiosas eram as ambições do projecto militar que o fracasso do *Proceso* significaria certamente a exaustão da opção militar. Na verdade, o *Proceso* falhou completamente. Na sua esteira deixou tantas vítimas políticas e económicas que é verdadeiramente difícil encontrar os seus beneficiários.

As consequências foram negativas tanto para civis como para militares. Do lado civil estavam os pesados ónus suportados pelos supostos inimigos da reforma económica. Os militares puseram em marcha um programa de liberalismo económico e repressão sem conciliação. Isto significava que os programas de mercado livre eram apoiados pelo poder de coacção do regime militar, enquanto poucos esforços eram envidados para restabelecer relações com os velhos aliados ou angariar apoio entre potenciais novos aliados. Essencialmente, o programa da junta visava reconstruir a economia, redimensionando o Estado e as suas funções, revitalizando os mercados competitivos, desviando os recursos para a vantagem competitiva do país nas exportações agrícolas e restabelecendo a confiança dos investidores⁷. Prosseguindo os objectivos de anti-estatismo e da livre concorrência, o governo começou a desactivar os grupos cujos interesses estavam ligados a um Estado proteccionista, intervencionista e expansionista. Assim, para concretizar estes objectivos, o poder de organizações monopolistas e daquelas com intuítos lucrativos, como as organizações de trabalhadores teria de ser reduzido.

As organizações de trabalhadores, sob a liderança de Juan Perón, tinham-se tornado a *nemesis* do princípio militar durante décadas. Os militares acusavam-nas de utilizar a sua influência colectiva para transformar o sector público num refúgio para os trabalhadores afastados pelo mercado e pela politização dos preços, salários e decisões de gestão. Também acusavam os anteriores governos peronistas de “manifesta irresponsabilidade na gestão da economia que tinha destruído o aparelho produtivo”⁸. Assim, não é de surpreender que a classe trabalhadora peronista

7 República Argentina, Memoria: March 29, 1976 – March 29, 1981, vol. 3 (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1981).

8 Review of the River Plate (Buenos Aires), May 31, 1976, p. 405.

organizada, sofresse terrivelmente sob o governo da junta, experimentando os seus piores revezes económicos em décadas. As medidas económicas, que reduziram os salários e a mão de obra sindicalizada, estavam escoradas numa série de acções repressivas que esmagaram a resistência dos trabalhadores⁹. Do número total de cidadãos argentinos “desaparecidos”, 48% eram membros sindicais¹⁰.

Mas outros sectores foram não só afectados do ponto de vista económico como da violação dos direitos humanos. A inundação de importações baratas prejudicou os industriais nacionais, os produtores agrícolas foram prejudicados por ajustamentos das taxas de câmbio que tornavam as exportações demasiado caras, e os bancos entraram em colapso devido às dívidas que não conseguiam cobrar. Apesar dos apelos insistentes à implementação de mudanças económicas tanto por parte da burguesia agrária assim como das empresas de médias e grandes dimensões, o regime não se demovia e as tão desejadas mudanças nunca ocorreram. Daí que os líderes empresariais, que tinham apoiado o golpe em 1976, rapidamente se tivessem sentido traídos e tivessem acabado por acreditar que os seus interesses não podiam ser devidamente protegidos por um regime militar que nem sequer estava disposto a ouvir as suas queixas. Preferiam um sistema politicamente mais aberto e que pudessem influenciar¹¹.

Foi com grande horror que os membros das classes proprietárias também descobriram que não estavam imunes ao terror sancionado pelo Estado. Aquilo que começou por um ataque claramente dirigido contra os revoltosos armados e os sindicalistas rapidamente degenerou numa caça às bruxas, de contornos indefinidos, contra agentes subversivos. Esta caça levou os militares aos bairros das classes média e alta, onde raptavam “subversivos suspeitos” e revistavam casas, levando consigo bens valiosos que carregavam para carrinhas do exército que os aguardavam no exterior. Para alguns membros das forças armadas, a repressão política tinha-se tornado um negócio¹².

Se houve um efeito civil do *Proceso*, foi, certamente, o facto de os seus terríveis erros económicos e atrocidades indescritíveis terem ironica-

9 Sobre o terror do Estado com motivações económicas e como e contra quem o mesmo foi praticado, ver *The Ideology of State Terror*, pp. 111-118.

10 Argentine National Commission on the Disappeared, *Nunca Más*, pp. 5, 448.

11 *Through Corridors of Power*, p. 58.

12 *Ibid.*, pp. 58-59.

mente consolidado o processo democrático. Os cidadãos assustados com a perspectiva de um outro regime autoritário rejeitaram as soluções extremistas, passaram para o centro político, atenuaram a retórica e aprenderam a jogar segundo as regras institucionais do jogo. Estranhamente o mesmo sucedeu com as forças armadas. Como resultado da sua associação com o regime do *Proceso*, os militares viram-se desacreditados e votados ao ostracismo pela sociedade argentina, até um ponto nunca antes experimentado. A incompetência, ganância, repressão imoral e, finalmente, a derrota do regime militar na guerra afectou directamente a própria instituição militar – um facto que levou os militares a duvidar da sabedoria do regime autoritário.

A economia foi gerida de forma insatisfatória – mesmo segundo o conjunto de indicadores tendenciosos escolhidos pelo próprio regime – o que minou a confiança da coligação governante. Os oficiais que extorquiam empresas a comerciantes honestos, pediam subornos pelas empreitadas e assaltavam os cofres públicos em proveito próprio, troçando das promessas dos militares de “limpar” a corrupção do passado. E nenhum padrão ético militar teria resistido à prática de tortura, aos desaparecimentos e assassínios. Apesar dos esforços iniciais para justificar a “Guerra Suja”, sob pretexto da segurança nacional e da defesa dos valores e do estilo de vida cristãos ocidentais, os militares viram-se finalmente forçados a admitir que tinham cometido atrocidades imperdoáveis¹³.

A última gota foi a guerra das Malvinas. O país entrou nesta guerra devido aos erros do *Proceso* e às cisões no seio das forças armadas. Uma coligação de nacionalistas da ala direita e de liberais económicos apoiou o afastamento, pelo General Leopoldo Galtieri, do politicamente mais moderado e economicamente nacionalista, General Roberto Viola em Dezembro de 1981. Com essa mudança iniciou-se a malfadada conspiração para tomar posse das Malvinas. Galtieri, que tinha iniciado o seu cargo de chefe de um governo militar já enfraquecido por um ano de conflito entre facções, nada fez para sarar as feridas. Os seus próprios erros minaram a sua autoridade e aprofundaram as clivagens no seio das forças armadas. Para reforçar a sua posição e a do regime escolheu a opção militar e invadiu as Malvinas em 2 de Abril de 1982¹⁴.

¹³ *La Clarín*, edición internacional, May 2-May 8, 1995, pp. 6-7.

¹⁴ David Pion-Berlin, “The Fall of Military Rule in Argentina, 1976-83,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 27 (Summer 1985):68-71.

O esforço de guerra não ressuscitou o apoio da sociedade ao regime, pois aqueles que se reuniram em defesa da campanha militar também alardeavam a sua desaprovação da junta. A condução da guerra galvanizou a oposição militar ao regime, oposição essa que brotou dos soldados e jovens oficiais enviados para os campos de batalha. Os soldados argentinos, mal treinados, foram empurrados para o combate em condições muito difíceis e contra um inimigo temeroso. Não havia um planeamento, nem qualquer comando unificado e operacional, já que cada ramo actuava como se estivesse a travar a sua própria guerra. Estes factos e a derrota inevitável revelaram a grande disparidade existente entre a imagem da competência profissional da Argentina e a realidade. A ilusão – criada durante as suas guerras internas contra a guerrilha, alguns anos antes – de que os militares estavam bem preparados para enfrentar qualquer guerra ficou destruída¹⁵.

Os jovens combatentes das Malvinas regressaram ao continente ressentidos com uma liderança militar que tinha enviado para a morte tantos camaradas seus. No curto espaço de dois meses morreram mais de 800 militares, enquanto que os britânicos sofreram poucas baixas. Dispostos a expressar publicamente as suas preocupações estes combatentes foram imediatamente postos de quarentena pelos seus comandantes e apesar de muitos deles terem combatido corajosamente, não receberam qualquer reconhecimento pelos seus sacrifícios. Os líderes estavam demasiado ocupados a tentar esquecer ou a esconder os seus próprios erros. Em vez de procurarem retirar lições através de uma análise objectiva do conflito, os dirigentes militares fizeram uma revisão superficial dos factos e, em vez de introduzirem alterações profundas na estrutura e comportamento militares, adoptaram soluções de cosmética, destinadas a proteger a imagem da instituição ou, melhor dizendo, a sua própria imagem¹⁶. Esta atitude também aprofundou o abismo entre os jovens veteranos das Malvinas e os oficiais mais antigos – uma separação que iria levar à rebelião aberta, apenas cinco anos depois.

Em suma, o *Proceso* destruiu a tal ponto a confiança, a auto-imagem e a unidade das forças armadas, que os militares pareciam pouco inclinados a pensar num regresso ao poder do Estado nos tempos mais próximos. Ansiosos por se protegerem contra as influências divisoras e corrosivas

15 Through Corridors of Power, 145-149. Ver também the Rattenbach Commission, *Informe Rattenbach: El Drama de Malvinas* (Buenos Aires: Ediciones Espartaco, 1988).

16 Ernesto López, *El Último Levantamiento* (Buenos Aires: Legasa, 1988), pp. 23-24.

dos cargos políticos, os soldados profissionais praticaram a forma de evitar os golpes. Além disso, não iriam derrubar as autoridades eleitas sem terem uma aprovação pública significativa ou, pelo menos, uma aquiescência à sua conspiração. Embora muitos eleitores considerem os líderes governamentais e as suas políticas questionáveis não parecem dispostos a pôr em risco o sistema democrático, em troca de qualquer ganho incerto que poderiam adquirir através da pressão ou governação militar. Com civis e militares igualmente pouco dispostos a apoiar um regresso do regime militar, a democracia está presentemente com vantagem. O *Proceso* e a guerra das Malvinas foram acontecimentos críticos que levaram à ruptura do modelo persistente da intervenção militar e do afastamento do regime democrático, ajudando assim a criar uma situação política mais estável.

PARALELOS COM A SITUAÇÃO PORTUGUESA

A guerra pelas Malvinas conduzida pela Junta argentina e o seu desprezo e desdém por aqueles que a combateram traz-nos à memória certos paralelos com a experiência portuguesa. Os esforços do regime autoritário de Portugal para defender as suas colónias africanas face a uma resistência crescente, e o seu aparente desprezo pelos custos humanos envolvidos ajudaram a voltar os oficiais contra ele. A antipatia dos militares para com Salazar e o seu regime corporativo remontam já a 1961. Se bem que este fosse o ano do início oficial do movimento de libertação da colónia de Angola, foi a leste, no sub-continente da Índia que os problemas começaram. O governo indiano anexou a possessão portuguesa de Goa, após uma breve resistência da guarnição Portuguesa. Embora tivesse sido uma atitude suicida se os militares portugueses continuassem a contestar a anexação, dada a superioridade militar da Índia, os seus oficiais foram levados a tribunal militar, rotulados de cobardes e censurados por Salazar pela perda deste território. Uma década depois, quando Salazar e o seu sucessor, Marcelo Caetano, lhes pediram para cumprirem o dever imposto pelo regime em África, os militares não se esqueceram de que já antes o regime tinham feito deles o seu bode expiatório¹⁷.

¹⁷ Ver Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 32.

As recordações de Goa foram reavivadas no início da década de 70, quando o General António de Spínola, que tinha sido nomeado chefe das operações militares na Guiné-Bissau, chegou à conclusão de que não era possível ganhar a guerra. Spínola seguiu uma estratégia de negociações com as guerrilhas, tendo vindo a descobrir que Caetano o estava a sabotar. A impressão de Spínola e de muitos outros oficiais era a de que os militares estavam a ser forçados a travar uma guerra que estava naturalmente perdida, para depois virem a ser censurados pela sua inevitável derrota¹⁸. De facto, a ditadura obrigou as forças armadas a prosseguirem as suas campanhas de defesa colonial nas três colónias africanas, apesar das óbvias tensões e desgaste que as mesmas causavam. As guerras coloniais estavam a exaurir os recursos do exército português. Um em cada quatro cidadãos masculinos portugueses cumpriam o serviço militar e uma grande percentagem destes combatia em África. Em 1974 as forças armadas tinham 220.000 soldados, 170.000 dos quais acabavam por cumprir missões nas colónias¹⁹. Muitos soldados eram obrigados a cumprir cinco comissões de dois anos em África e a rotação de combatentes nesta região era tal que os efeitos debilitantes das guerras afectavam praticamente todos os militares, o que aumentava o descontentamento. Uma prova desse descontentamento são as cerca de 25.000 deserções registadas. Os soldados fugiam de situações de combate que se estavam a tornar cada vez mais difíceis, à medida que os movimentos de libertação, especialmente na Guiné-Bissau, iam ganhando vantagem. As baixas sofridas pelos portugueses durante as guerras coloniais entre 1961-74 foram consideráveis: 4.800 mortes, excedendo, proporcionalmente, as baixas sofridas pelos E.U. no Vietname. Na Primavera de 1974, era do conhecimento público que os soldados e sargentos nas colónias estavam à beira da rebelião, caso a descolonização não avançasse²⁰. Na Argentina, os ressentimentos em relação à guerra das Malvinas perduraram durante anos. Uma boa parte desses ressentimentos surgiu nas fileiras mais jovens, entre homens que combateram na ilha enquanto os oficiais mais antigos observavam comodamente os acontecimentos, dos seus gabinetes no continente. As divisões entre os “combatentes” e os “burocratas” viriam a aprofundar-se mais tarde, mas tiveram a sua

18 Ibid., pp. 31-32.

19 John L. Hammond, “The Armed Forces Movement and the Portuguese Revolution: Two Steps Forward, One Step Back,” *Journal of Political and Military Sociology*, 1982 10 (Spring 1982):85.

20 Ibid., pp. 77, 81.

gênese no *Proceso* e, mais concretamente, durante a Guerra das Malvinas. Os oficiais superiores, que viriam a revoltar-se em 1987-1988, referiam-se, depreciativamente, aos altos comandos como os oficiais de secretária ou “escritores,” – contentes por desfrutarem dos privilégios do cargo sem correrem os riscos do combate²¹. Por seu turno, a má gestão do esforço de guerra deixou uma persistente questão política na mente dos soldados argentinos: a Junta, sob a liderança do General Galtieri, tinha respondido a uma disputa histórica com a Grã-Bretanha, ou às suas próprias necessidades políticas? Para além da suspeita perturbadora de que tinham sido meros instrumentos do apetite político dos generais e almirantes, os oficiais tinham de ponderar uma série de contradições: tinham combatido contra a NATO e, ao mesmo tempo, aprovado uma política económica de abertura e subordinação às potências ocidentais; tinham auxiliado os Estados Unidos na Bolívia e na América Central ao ajudar na conspiração para a tomada do poder militar nestes países, para virem a descobrir, no momento da verdade, que Washington tinha apostado no seu principal aliado da Europa Ocidental.

Voltando ao caso português, foram os jovens oficiais e conscritos que suportaram o ónus das guerras coloniais. Eram mal pagos e o seu esforço pouco reconhecido. Tinha consciência do fosso crescente entre os seus salários e os dos oficiais mais antigos, e ainda do facto de que eram eles que tinham de fazer o trabalho sujo em África. Ressentiam-se contra os oficiais mais antigos, a quem se referiam como a “brigada do reumático”²². Tal como os seus homólogos argentinos, estes oficiais mais antigos não participavam nos combates e cumpriam as funções administrativas para as quais eram nomeados pela ditadura, mais pela sua lealdade política do que pela sua perspicácia militar. E, tal como na Argentina, estes comandantes auferiam rendimentos “exorbitantes”, que não correspondiam às suas patentes, sendo antes o produto da corrupção e da partilha de lucros com as empresas estatais de cujos conselhos de administração faziam parte²³.

21 Ver Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (Lincoln, NB: University of Nebraska Press, 1996), pp. 109-113; David Pion-Berlin and Ernesto Lopez and Pion-Berlin, “A House Divided: Crisis, Cleavage and Conflict in the Argentine Army,” in Edward C. Epstein, ed. *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula*, Praeger, 1992), pp. 73-80.

22 Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, p. 36.

23 Ibid.

Como se isto não fosse suficiente para criar sérias divisões horizontais, a política de Caetano para resolver os problemas de escassez de militares para combaterem nas guerras coloniais, foi-o certamente. Caetano preenchia as vagas do quadro de oficiais com conscritos que não eram militares de carreira e sargentos que, com apenas um ano na academia, eram imediatamente promovidos. Denominados “milicianos”, eram seduzidos a tornarem-se profissionais não apenas através do programa acelerado na academia, mas também pelo facto de lhes ser permitido contar o tempo de serviço anterior para a antiguidade na profissão e de ultrapassarem, desta forma, aqueles que esperavam pacientemente nas suas patentes. Foram essas desigualdades – todas elas criadas pelo regime de Caetano para combater as guerras coloniais – a par do efeito desmoralizador das próprias guerras que levaram ao movimento de protesto dos capitães, auto-denominados MFA, que culminou com a revolução de Abril de 1974²⁴.

Em conclusão, guerras que não correram bem, jovens oficiais que eram explorados, oficiais mais antigos que levavam vidas cheias de ganância e de indolência e sistemas de promoção injustos, todos foram factores, em ambos os países, que geraram sérias divisões no seio das forças armadas e entre estas e o *ancien régime*. Estas divisões prepararam o terreno para a transição do regime autoritário para a democracia.

A TRANSIÇÃO PARA A ORDEM DEMOCRÁTICA

O efeito mais imediato das falhas do *Processo* na Argentina foi o colapso do regime militar. A sua queda foi abrupta e rápida. O regime derrocou pouco depois da rendição aos ingleses, em Junho de 1982, quando a Força Aérea e a Marinha se recusaram a permanecer ao lado do Exército. Um militar desmoralizado e dividido quando se prepara para abandonar o serviço fica numa posição muito mais fraca para influenciar o curso dos acontecimentos. Foi o que sucedeu com as forças armadas argentinas que, destroçadas pelo conflito e a dúvida sobre si mesmas, só conseguiam esboçar tentativas indecisas e mal sucedidas para controlar os acontecimentos durante o interregno. Entretanto, o desdém público generalizado

24 Lawrence S. Graham, *The Portuguese Military and the State: Rethinking Transitions in Europe and Latin America*. (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 20-21.

pela ditadura contribuiu para o fim dos militares e para um maior apoio à transição para um governo eleito.

Na altura em que os militares cederam o controlo total ao Estado, no fim de 1983, a balança do poder tinha pendido decisivamente a favor do recém-eleito presidente Raul Alfonsín²⁵. Os militares estavam demasiado enfraquecidos para conseguirem ditar qualquer espécie de condições ao novo governo. Rapidamente descobriram que, por exemplo, a auto-amnistia que tinham redigido para si próprios em 1983 e que se destinava a ilibá-los de qualquer culpabilidade de violações dos direitos humanos, foi rapidamente anulada, mal Alfonsín assumiu o cargo. Mas o equilíbrio também era uma questão de força civil que derivava de duas fontes. A primeira era o facto de o público fazer comparações entre o desempenho do regime cessante e o do novo regime. Devido aos retumbantes fracassos do *Proceso*, os novos líderes da Argentina não eram repreendidos a curto prazo por contratempos no seu desempenho, ao passo que as melhorias, por muito modestas que fossem, indicavam mudanças relativamente ao regime autocrático. A segunda é que quando a repugnância pública em relação às práticas autoritárias anteriores é grande, os novos regimes democráticos podem vir a descobrir que têm a possibilidade de, na fase inicial, explorar um enorme reservatório de legitimidade que pode ser voltado contra oficiais com tendências pretorianas. As falhas do governo do *Proceso* militar argentino proporcionaram aos governantes democráticos precisamente esse reservatório de capital político.

A desvantagem potencial de uma transição via colapso é que a superioridade está tão decisivamente nos civis, a curto prazo, que estes se sentem pouco incentivados a promover a participação dos militares nas deliberações sobre as condições da transição e em obter a sua cooperação. Isto acontece, sobretudo, quando a oposição democrática e os seus aliados se sentem particularmente magoados, ou mesmo com sentimentos de vingança em relação ao passado, e ansiosos por inverter os papéis com o regime cessante. Mas também significa que não tiveram a aprovação dos militares para os seus planos para o futuro. Não é que seja necessário que os militares confirmem legitimidade ao processo, mas é importante que se

25 Sobre a mudança do equilíbrio de forças, ver David Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina," *Journal of Latin American Studies* 23(1991):550-552

sintam motivados para se submeterem às entidades que fazem a política e as políticas com as quais podem nem sempre estar de acordo. Os civis não tiveram qualquer interesse em negociar com os militares, como sucedeu em Espanha em 1975-76, ou em assinar um acordo com eles, como foi o caso da Venezuela ou da Colômbia em 1958, ou ainda do Uruguai, em 1984²⁶. Se os civis conseguirem manter o equilíbrio do poder a seu favor no futuro, muito bem; porém, se não o conseguirem, os ressentimentos dos militares devido à sua exclusão da transição podem traduzir-se num desafio aberto contra o governo.

COMPARAÇÕES COM PORTUGAL

As transições na Argentina e em Portugal apresentam semelhanças e diferenças relevantes. Ambas foram claramente formas de “ruptura”; os *ancien régimes* caíram rapidamente (mais rápido em Portugal do que na Argentina, mas ambos rapidamente em termos relativos), perderam todo o poder e não estavam em condições de influenciar o curso dos acontecimentos futuros. Os novos líderes que entraram em funções foram capazes de romper de forma clara e decisiva com o passado. A diferença é que na Argentina foi um regime militar que entrou em colapso, abrindo caminho a uma oposição civil democrática definidora das condições da transição, ao passo que em Portugal o regime autoritário civil foi derrubado pelos próprios militares que abriram caminho à redemocratização. Isto é importante porque significa que, enquanto na Argentina o comportamento das forças armadas face à ideia da democracia, e ainda mais ao novo governo democrático em si mesmo seria incerto, em Portugal, os militares foram a “parteira” da democracia, sendo por isso mais provável que a apoiassem.

Contudo, ao princípio, não era totalmente claro qual a direcção exacta que os oficiais do MFA iriam tomar. As promessas iniciais de um regresso à democracia perderam-se, para virem a ser recuperadas mais tarde. O período entre o regime autoritário e o regime democrático em Portugal foi mais tumultuoso do que o interregno na Argentina. Os militares conseguiram congregar-se na oposição ao governo de Caetano em 25 de Abril

26 Terry Lynn Karl, Dilemmas of Democratization in Latin America,” *Comparative Politics* 23 (October 1990):10-12.

de 1974, mas pouco depois surgiram divisões entre as facções conservadora, centrista e esquerdista, que geraram conflitos, golpes internos e viragens no governo. Os governos militares começaram ao centro, passaram rapidamente para a esquerda, foram ameaçados pela direita e finalmente regressaram ao centro. Durante o Verão de 1975 tudo parecia indicar que iriam encaminhar a nação para o socialismo mas, em Novembro desse mesmo ano, com a vitória final dos militares moderados, liderados pelo General António Ramalho Eanes, Portugal era inequivocamente encaminhado para a democracia pluralista²⁷.

Não foi só a questão do regime que se resolveu com a ascensão ao poder dos moderados. Com a eleição do próprio General Eanes como presidente, em 1976, outras questões viriam também a resolver-se ao longo de seis anos. Os militares tornar-se-iam cada vez menos políticos, mais subordinados e mais concentrados em missões de defesa externa clássica. O mesmo aconteceu na Argentina, mas de uma forma mais demorada, devido aos problemas não resolvidos relacionados com a horrível herança do *Proceso* e à determinação do novo governo democrático em actuar em relação a esta.

O PRIMEIRO GOVERNO DEMOCRÁTICO PÓS-REGIME AUTORTÁRIO E A POLÍTICA MILITAR NA ARGENTINA

O pesadelo do *Proceso* tinha terminando, mas as recordações eram ainda recentes. Agora, a verdade e a justiça figuravam em primeiro plano na mente do público e na do recém-eleito presidente, Raúl Alfonsín. Claramente, o presidente não ia fugir ao seu compromisso em relação à justiça, nem podia dar-se a tal luxo. Tinha pessoalmente defendido as famílias dos desaparecidos e protestado contra as políticas do governo, com grande risco pessoal. Tinha ajudado a redigir a plataforma do partido radical, que exigia a erradicação de todas as formas de tortura e a punição severa de todos os que fossem considerados culpados de tais violações dos direitos humanos²⁸. Cinco meses antes da sua eleição disse que um sistema democrático não podia renascer esquecendo o passado e que

27 Lawrence Graham, *The Portuguese Military*, pp. 30-31.

28 J. Camarasa, R. Felice and D. González, *El Juicio: Proceso al Horror* (Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1985), p. 24.

fazê-lo seria reconstruir um novo sistema sobre “alicerces éticos incertos”²⁹. Mas também tinha os eleitores em mente. Dado o sentimento palpável de ultraje, expresso pelo eleitorado no período que se seguiu imediatamente ao *Proceso*, ter-lhe-ia sido impossível evitar as questões da verdade e da justiça.

Mesmo assim, era necessário definir os limites da política: precisamente até que ponto devia ir o presidente? Até que ponto podia ir?³⁰ Estas questões enquadravam os dilemas políticos e morais, assim como as oportunidades perante as quais se encontravam Alfonsín e os seus conselheiros. Por um lado, o equilíbrio do poder tinha pendido decisivamente a favor dos responsáveis democratas logo após o colapso do *Proceso*. Essa mudança abriu novos “espaços” de política até então nunca vistos. Por outro lado, esta janela de oportunidades, enorme e sem precedentes, acabaria certamente por se fechar. Os líderes recém-instalados podiam razoavelmente prever que, a médio prazo, a distribuição do poder podia deslocar-se, à medida que as memórias da guerra das Malvinas se desvanecessem e que o corpo de oficiais recuperasse a serenidade e se reagrupasse para defender os seus interesses colectivos³¹. Assim, era essencial aproveitar ao máximo um momento efêmero, lançando alguma forma de inquérito judicial aos desaparecidos (o que fez) e perseguindo alguns membros militares e elementos das forças de segurança responsáveis pelos abusos do passado recente (o que também fez).

Também parecia razoável pensar que o imperativo moral, que tão visivelmente afectara os políticos da transição, diminuiria à medida que a lembrança pública dos horrores do *Proceso* se distanciasse e que se agudizasse a sua concentração nas dificuldades sociais e económicas do presente. Assim, podia prever uma relação inversa entre as obrigações éticas e as pressões militares que, num certo sentido, era ideal para Alfonsín. Durante a primeira fase da sua administração iria enfrentar pressões morais de justiça num momento de fraqueza militar. Depois, à medida que o poder militar regressasse e que o ultraje moral público diminuísse, poderia concentrar-se menos na agenda dos direitos huma-

29 Ibid.

30 Os próximos parágrafos baseiam-se em *Through Corridors of Power*, pp. 75-77.

31 A ideia da abertura e fecho de uma janela de oportunidades única é repetida por Marcelo Cavarozzi e María Grossi, “Argentine Parties under Alfonsín: From Democratic Reinvention to Political Decline and Hyperinflation,” in Edward Epstein, editor, *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula* (New York: Praeger Publishers, 1992) p. 175.

nos e mais nos objectivos pragmáticos da profissionalização militar, da modernização e da subordinação à autoridade civil.

Em suma, Alfonsín poderia tirar partido deste momento político, remediando primeiro os custos à resistência militar e, depois, dentro de pouco tempo, reportando os benefícios ao cumprimento militar. Não era de modo nenhum um equilíbrio fácil de obter. O presidente teria de estabelecer um calendário cuidadoso e equilibrar as suas políticas, de modo a que as medidas mais punitivas tivessem impacto na fase inicial e depois fossem faseadas. Tinha de haver uma espécie de obsolescência planeada para as políticas judiciais que, se a deixasse persistir, iria quase com toda a certeza aumentar a ansiedade, inquietação e irritação que já se faziam sentir no corpo de oficiais. Com as suas carreiras e reputações em dúvida, durante quanto tempo iriam os soldados cumprir as ordens do tribunal ou obedecer aos seus superiores políticos?

Será que Alfonsín tinha realmente estas considerações em mente? E, em caso afirmativo, até que ponto podia controlar os acontecimentos políticos à medida que estes iam tendo lugar, assegurando que a estratégia da obsolescência planeada triunfasse? Ou será que o processo fugiria ao seu controlo, à medida que outros actores noutros enquadramentos institucionais assumissem o poder?

As respostas a estas questões dependem da perspectiva sob a qual vimos o seu governo. Se começarmos por ver o período de Alfonsín em termos gerais é como se o presidente tivesse errado tacitamente ao utilizar “um pau pesado” e muito poucas “cenouras”. Com o equilíbrio de forças inicialmente a seu favor, o presidente parecia esmagar os seus rivais militares com uma série de medidas prolongadas, simultâneas e punitivas. Isoladamente, estas penalidades não eram excessivas, mas combinadas ao longo do tempo eram-no, deixando as forças armadas num estado profissionalmente moribundo e criando um reservatório de ressentimentos contra o governo, que mais tarde viria à superfície em actos de desafio³².

Por exemplo, o presidente moveu-se rapidamente e de forma decidida na imposição de uma série de medidas destinadas a enfraquecer a força militar: os oficiais indesejados foram retirados das fileiras, a estrutura de comando militar foi revista, os orçamentos alvo de cortes, os membros da ex-junta perseguidos e as missões eliminadas. Todas estas medidas foram

32 Ver David Pion-Berlin, “Between Confrontation and Accommodation,” p. 545.

promulgadas ou propostas no espaço de apenas dois anos: de 1983 a 1985. O presidente expulsou cerca de 50 generais que tinham estado demasiado associados ao *Proceso* e promoveu outros que estavam relativamente não comprometidos com a anterior ditadura, ou que eram leais ao governo. Depois, despromoveu os chefes de cada ramo das forças armadas desde os comandantes aos Chefes do Estado-Maior e colocou-os sob a tutela política do Ministro da Defesa. Ao estruturar a hierarquia a partir de si próprio para o Ministro da Defesa e deste para os subordinados militares, diminuiu o poder e a autonomia das forças armadas. Entre 1983 e 1985, a equipa económica do presidente cortou as verbas da defesa em 20%, o que em termos de despesas militares representou uma das maiores reduções do mundo, num país cujo orçamento total da defesa ultrapassava cem milhões de dólares³³.

O seu governo introduziu legislação que proibia qualquer forma de envolvimento militar nos assuntos de segurança interna e, em seguida, declarou publicamente que a Argentina já não tinha hipóteses de conflito com qualquer um dos seus vizinhos. Combinadas, estas duas acções despojaram os militares de qualquer missão profissional. Numa altura em que os comandantes militares estavam a perder poder e outros eram sujeitos a processos de acusação, a instituição no seu todo estava a ser drasticamente redimensionada e a sua própria razão de ser colocada em dúvida, parecia não haver no horizonte nada que os militares pudessem esperar. O Presidente não equilibrou os aspectos punitivos da sua política com compensações. Não fez nada para aumentar o profissionalismo dos militares ou esclarecer o seu propósito. Não ofereceu às forças armadas nenhum papel positivo a desempenhar no seio da nova democracia. Deborah Norden diz:

“Em primeiro lugar, para que uma instituição militar se torne uma instituição estatal fiável, o governo deve ter o cuidado de tratar as forças armadas como tal – como uma parte valiosa do Estado e não como um oponente ameaçador... Em segundo lugar, para que os militares se considerem uma parte integrante do Estado, o governo deve atribuir-lhes um papel positivo em vez de simplesmente os proibir de se dedicarem a certas actividades.”³⁴

33 Ibid., pp. 552-553; *Through Corridors of Power*, p. 113.

34 Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina*, p. 206.

Se quisermos ser justos com Alfonsín, como já foi referido, ele não tinha outra alternativa senão satisfazer o enorme desejo de justiça manifestado pelo povo após o *Proceso*. Assim, seria de esperar que ele ou qualquer outro político racional no seu lugar recorresse a algumas medidas punitivas contra os militares, fosse através dos tribunais ou do ministério da economia. Por exemplo, não acusar os ex-comandantes da junta militar teria provavelmente ferido o partido político do presidente, a União Cívica Radical, nas eleições intercalares que se realizaram em Setembro de 1985. Deve dizer-se que nem tudo estava sob o controlo de Alfonsín. O tipo de políticas militares que foram praticadas também tinha que ver com os constrangimentos institucionais a que estava sujeito. Para compreendermos como as instituições complicaram a governação de Alfonsín, temos de ver a questão dos direitos humanos.

A POLÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS, AS INSTITUIÇÕES E A REBELIÃO MILITAR NO MANDATO DO PRESIDENTE ALFONSÍN

O primeiro impedimento institucional decorre da função que veio a ser desempenhada pelos tribunais militares da Argentina. O governo tinha dado aos militares a oportunidade de “limpar a própria casa”, julgando os oficiais em tribunal. Mas o Conselho Supremo das Forças Armadas, constituído por oficiais aposentados de cada ramo, arrastou o assunto durante muitos meses, para finalmente declarar que não estava disposto a perseguir réus militares por ordens que considerava legítimas. Os casos foram então transferidos para o Tribunal Federal da Relação onde, em Dezembro de 1985, os ex-comandantes da junta militar foram considerados culpados de violações flagrantes dos direitos humanos e condenados a longas penas de prisão³⁵. Embora estes veredictos tenham sido bem-vindos, não foram pronunciados em tempo oportuno. Já tinham passado dois anos desde que Alfonsín ordenara os julgamentos. A obstrução propositada do Supremo Conselho Militar tinha causado atrasos onerosos³⁶. O prolongamento do processo foi crítico, porque sem a administração saber, a tarefa dos direitos humanos estava longe de estar concluída.

35 Um artigo alterado do Código de Justiça Militar permitiu ao Tribunal de Apelação Federal encarregar-se dos casos do Tribunal Militar se fosse demonstrada a existência de atrasos injustificados nos processos. Ver O. Igounet, *Código de Justicia Militar*, (Buenos Aires, 1985), p. 432.

36 Ver artigo de Robert Potash, ‘Alfonsin and the Argentine Military’, apresentado no XV Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino Americanos, Dezembro, 1989.

Alfonsín pensava que mal o tribunal federal estabelecesse a culpa dos comandantes, a maioria dos subordinados seria libertada. A sua suposição baseava-se numa distinção tripartida entre (1) os que tinham comandado o *Proceso*, (2) os que tinham seguido rigorosamente essas ordens e que se supunha estarem enganados acerca da legitimidade das mesmas (a menos que fossem apresentadas provas em contrário) e (3) os que claramente tinham excedido as ordens dadas³⁷. Isto foi escrito como aditamento ao código de justiça militar, que se tornou conhecido como o princípio da *obediencia debida* ou devida obediência, e, numa forma modificada, passado a lei, em Fevereiro de 1984.

Segundo este aditamento ao código de justiça militar, os oficiais que se inserissem na segunda categoria podiam argumentar em tribunal que deveriam ser libertados com base na sua asserção de que tinham errado ao considerar os seus comandos legítimos, quando, de facto, não o eram³⁸. O presidente estava convencido de que a maioria dos jovens oficiais se inseria, de facto, nesta categoria, recorreria a esta defesa e seria ilibada de quaisquer transgressões. Estava enganado. Inesperadamente, o tribunal decidiu de modo diferente, declarando que, em virtude das suas posições e autonomia, muitos oficiais (incluindo os que recebiam ordens) estavam totalmente cientes da ilegalidade das ordens e, mesmo assim, as tinham executado³⁹. Por isso, não havia dúvida de que os escalões mais baixos também eram culpados. O tribunal acrescentou:

“não há dúvida de que houve aqueles que, pela sua posição na cadeia de comando, conheciam a ilegalidade do sistema e que, sem refletirem, cometeram atrocidades. Daí decorre que existem subordinados que não serão exonerados por *obediencia debida* e que são responsáveis pelos actos conhecidos, a par daqueles que deram as ordens”⁴⁰.

37 A legislação sobre a devida obediência proposta por Alfonsín, antes da sua alteração pelo Senado em Fevereiro de 1984, pode ser encontrada em Marcelo A. Sancinetti, *Derechos Humanos en la Argentina Post-Dictatorial* (Buenos Aires: Lerner Editores Asociados, 1988), Appendix, pp. 185-189.

38 Este argumento foi desenvolvido por Carlos Nino e Jaime Malamud-Goti, e tem precedentes nos Processos de Nuremberga após WWII. Entrevista com Carlos Nino, 2 de Julho de 1993, Buenos Aires.

39 Horacio Verbitsky, *Civiles y Militares: Memoria Secreta de la Transición*. (Buenos Aires: Editorial Contrapunto, 1987), p. 147.

40 *Diario del Juicio*, No. 30, December 17, 1985, p.4.

O Presidente Alfonsín estava decepcionado. Os juízes que tinha nomeado, que respeitava e que conhecia bem, certamente que iriam subscrever os princípios definidos na cláusula de *obediência debida* do Código de Justiça Militar e, assim, ilibar os subordinados⁴¹. Mas o tribunal desdenhava da ideia de existir um número pré-determinado de culpados que seriam poupados à investigação e aos processos judiciais. Em segundo lugar, como intérpretes e não como criadores da lei, os juízes argumentavam que se o poder executivo queria decisões mais favoráveis, devia mudar a legislação. Finalmente, e o que é talvez mais importante, é que os juízes queriam proteger a independência de que desfrutavam como membros de um ramo de poder autónomo. Não iriam vergar-se perante formas de pressão externa ainda que subtis. Gil Lavedra, membro do Tribunal Federal da Relação, que processou os ex-comandantes, disse:

“Em relação ao meu tribunal, estávamos perfeitamente cientes do facto de que o julgamento era algo que só nós podíamos fazer, e que o sistema democrático só funcionaria se actuássemos com total autonomia”⁴².

Em conclusão, o ramo judicial do governo mostrava uma independência que impedia o presidente Alfonsín de encerrar o caso dos direitos humanos. Não era só o problema de o processo prosseguir, mas de prosseguir a um ritmo tão lento. O enorme acréscimo do número de casos, as complexidades de cada um e a estrutura do sistema judicial argentino significavam que era pouco provável os veredictos virem a ser rapidamente pronunciados. Os tribunais estariam ocupados durante anos e, nesse caso, o que é que as forças armadas fariam? Ficariam nas casernas? A incerteza partilhada pelos militares dos escalões médio e inferior acerca do seu destino legal aumentou e aprofundou a sua resistência à política governamental. Alfonsín sabia isso e deu o seu aval à legislação para impor aos tribunais um limite de tempo para processar outros oficiais; porém, esta lei, que foi aprovada em Dezembro de 1986, era restrita e tardia. Centenas de outros oficiais foram acusados antes do prazo limite e a convicção, entre os soldados, de que seriam com toda a certeza

41 Esta impressão foi-me transmitida em resposta a uma pergunta sobre a decisão do tribunal de processar outros na cadeia de comando. Raúl Alfonsín, *Interview with author*, Buenos Aires, July 20, 1993.

42 Gil R. Lavedra, *Interview with author*, Buenos Aires, November 3, 1994.

condenados, conduziu à rebelião organizada dos jovens oficiais contra os seus comandantes durante a primeira semana de Abril de 1987⁴³. Seguir-se-iam mais sublevações, que viriam a abalar o governo de Alfonsín. O Tenente Coronel Aldo Rico e um grupo de outros conspiradores do exército barricaram-se dentro da base militar de *Campo de Mayo*, em protesto pela continuação dos processos contra os oficiais no activo, por abusos contra os direitos humanos cometidos durante a “Guerra Suja”⁴⁴. Os militares rebeldes, a quem foi dado o nome de *carapintadas* (devido à camuflagem que tinham no rosto), não encontraram resistência da parte de outros soldados, que simpatizavam com as suas exigências no sentido de ser posto cobro aos julgamentos e a demissão do General Ríos Ereñú, Chefe do Estado-Maior da confiança de Alfonsín⁴⁵. Foi uma acção revoltosa contra o alto comando do exército da Argentina. Os ressentimentos que os militares dos escalões mais baixos tinham sentido contra os seus comandantes, devido ao *Proceso* e à Guerra das Malvinas, combinavam-se agora com novas pressões ligadas à questão dos direitos humanos a ponto de explodirem em total rebelião.

As críticas dos *carapintadas* disparavam em duas direcções: a primeira era contra os generais do *Proceso*. As juntas militares do período de 1976-1983 foram punidas pelo seu total fracasso nos campos de batalha político, económico e militar e pela conduta individual dúbia dos seus membros (já mencionada). Neste aspecto, os *carapintadas* mostravam-se avessos ao golpe, convencidos de que o *Proceso* era uma prova dos danos profissionais que as forças armadas infligiam a si próprias ao tentar governar o país. A segunda crítica visava o alto comando, então em funções, e o seu fracasso notório em defender os interesses colectivos dos militares ao não contestar os processos judiciais do governo contra as várias centenas de oficiais dos escalões médios. Vistos como cúmplices das políticas do governo, os altos comandos eram acusados de deixar os militares indefesos contra o ataque político, contribuindo para o grave desgaste moral, o fim total da disciplina e, finalmente, o êxodo massivo de efectivos. Os rebeldes fizeram acompanhar a sua exigência de terminar os julgamentos

43 Through Corridors of Power, pp. 97-99.

44 Em vários números do *La Nación* e do *Clarín* entre 17 e 20 de Abril de 1987 podem ser encontrados relatos das rebeliões militares.

45 Para uma análise excelente das origens e da natureza desta facção rebelde no seio do exército, ver Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (Omaha: University of Nebraska Press, 1996).

com a exigência de demissão do Chefe de Estado-Maior do exército, o que aconteceu⁴⁶.

Os rebeldes, apenas dois meses após a rebelião, conseguiram uma vitória parcial ao forçar o governo a legislar, o fim dos julgamentos para todos, à excepção de um punhado de oficiais superiores, mas não lograram alcançar outros objectivos relacionados com nomeações, promoções, orçamentos e influência política. Em 1990 viriam a desaparecer completamente de cena por duas razões importantes. Em primeiro lugar, o povo rejeitava firmemente a sua causa. Sem apoio social, os soldados não podiam converter a sua rebelião numa causa política mais vasta, capaz de obter mais concessões do governo. Em segundo lugar, com o nervosismo dos militares, devido à acção judicial, substancialmente aquietado após a amnistia legislativa, e com o indulto de outros, ainda em risco de serem processados no Outono de 1989, os elementos rebeldes viram-se sem uma causa institucional e persuasiva e cada vez mais isolados dentro das fileiras das próprias forças armadas. A liderança do movimento rebelde passou para oficiais que se mostravam menos pragmáticos e mais políticos e ideológicos e, consequentemente, menos capazes de conquistar a lealdade do grosso do corpo de oficiais que tinham uma orientação profissional⁴⁷. Estas foram as razões pelas quais as rebeliões subsequentes foram tão ineficazes⁴⁸. Poucas exigências dos novos rebeldes foram satisfeitas à medida que a liderança política e os seus comandantes militares se voltavam contra os *carapintadas* com desejos de vingança. Em Dezembro de 1990, o novo presidente, Carlos Menen, conseguia suprimir vigorosamente a última das rebeliões, pois desta vez podia contar com a lealdade da maioria do corpo de oficiais.

ESTRATÉGIAS, LEIS E INSTITUIÇÕES

Desde o início da última década do século XX que as divisões e inquietação que tinham afligido as forças armadas argentinas tinham-se dissi-

46 Sobre estas críticas, ver David Pion-Berlin e Ernesto Lopez, "A House Divided," p. 76. Sobre este conceito de puros profissionais, ver pp. 79-80.

47 Sobre a mudança da liderança dos *carapintadas*, ver Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina*, pp. 193-194 (manuscript pages).

48 Sobre estas outras rebeliões, ver David Pion-Berlin e Ernesto López, "A House Divided: Crisis, Cleavage and Conflict in the Argentine Army," in Edward C. Epstein, ed. *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula* (Westport: Praeger Publishers, 1992), pp. 63-96.

pado. Há um novo equilíbrio civil-militar, que tem causas estratégicas, jurídicas e institucionais. Estrategicamente, tanto o presidente Alfonsín como o presidente Menem mostraram firmeza em situações-chave que impediam os militares revoltosos de aceder ao poder. Alfonsín recusou conceder imunidade aos rebeldes e fez com que o seu comando militar manipulasse nomeações e promoções, por forma a marginalizar os oficiais leais a Aldo Rico. Esta política foi prosseguida no mandato de Menem, cujas nomeações enfraqueceram a posição dos *carapintadas*, ao mesmo tempo que davam mais força àqueles que descrevi como “puros profissionais” – homens que não estavam ligados nem ao motim nem à inacção burocrática. Como puros profissionais, estes militares são escrupulosos cumpridores da ordem militar e, na sua maioria, mantêm-se descomprometidamente subordinados à ordem constitucional e às suas autoridades eleitas. O General Martín Balza, o chefe do exército cessante, representa este tipo de militar profissional⁴⁹.

O Presidente Menem também teve a sabedoria de combinar o perdão de transgressões passadas com a intolerância em relação a mais erros. O seu indulto aos rebeldes de Outubro de 1989 e aos oficiais da ex-junta, um ano mais tarde, foi equilibrado com a firmeza com que respondeu à tentativa de golpe abortada em Dezembro de 1990 e a todos os outros casos de insubordinação. Esta estratégia de recompensa e punição – algo que Alfonsín não fez – provavelmente ajudou Menem a isolar os dissidentes, ao mesmo tempo que fortalecia as posições dos que estavam inclinados à cooperação. Deste modo, conseguiu cultivar uma relação com as forças armadas, a qual, por sua vez, se traduziu num maior comedimento por parte destas.

Mas também se deve dizer que, ao punir os líderes do *Proceso*, o Presidente Alfonsín tinha subido a parada para futuros actos de desafio militar. Uma vez os custos do desafio aumentados, Carlos Menem estava livre para reforçar os benefícios da subordinação, confiante de que estas acções não colocariam em movimento forças vorazes e pretorianas que minariam a ordem democrática, tal como sucedera no passado. Ou seja, Alfonsín tinha tornado clara a recusa do regime democrático de permitir que a agressão política militar passasse dos limites. Ao estabelecer esses limites, tinha alterado os parâmetros do jogo civil-militar, criando oportunidades para os seus sucessores interagirem com as forças armadas sem

49 Sobre este conceito de puros profissionais, ver “A House Divided” pp. 79-80.

temerem o golpe militar. Agora, Menem podia, com mais confiança, recompensar o bom comportamento, sabendo que ceder não era capitular; que uma recompensa não desencadearia uma torrente de novas e pouco razoáveis exigências dos militares, as quais, se não fossem satisfeitas, poderiam gerar exigências de mudança do regime. Inversamente, Menem podia, se necessário, reter recompensas às forças armadas para economizar recursos escassos ou redistribuí-los de modo diferente, confiante de que, quando convocados a assumir a sua parte do ónus, os militares cooperariam.

Aqui há um óbvio contraste com Portugal. Enquanto na Argentina os dirigentes civis contribuíram para isolar os extremistas militares que poderiam ter colocado dificuldades ao controlo civil e ao governo democrático, ao mesmo tempo que permitiam aos soldados profissionais ascender na carreira, em Portugal foram os próprios militares moderados que se ocuparam dessas tarefas. Sob a liderança do General Eanes, que ascendeu ao poder em Novembro de 1975, no período de sete anos tinham conseguido marginalizar os elementos politizados e radicais no seio das forças armadas, começando por enfraquecê-los e, mais tarde, abolindo o Conselho da Revolução. Tal como disse Lawrence Graham:

“Considerando a época de crise de 1974-76, o que impressiona nesta sequência de acontecimentos é ver até que ponto Eanes e os seus apoiantes conseguiram mudar decisivamente o curso da acção militar, primeiro neutralizando a esquerda revolucionária e depois certificando-se de que, fosse qual fosse a sua orientação política, os oficiais portugueses deixariam de desempenhar um papel na política, enquanto não se aposentassem do serviço militar activo e se separassem dos homens sob o seu comando”⁵⁰.

Isto não significa que não tenha havido percalços pelo caminho. Os membros originais do MFA estavam irritados com o destino do Conselho da Revolução e formaram um grupo denominado Associação 25 de Abril, para lembrar ao povo e ao governo a dívida de gratidão que tinham para com os revolucionários de 1974, que tinham tornado possível esta democracia. Até mesmo os militares moderados estavam descontentes com tudo o que estava a acontecer e discordavam seriamente das propostas

50 L. Graham, *The Portuguese Military*, p. 34.

civis para restringir a influência militar para além de níveis que consideravam aceitáveis. A sua oposição foi claramente registada por ocasião da Lei da Defesa Nacional de 1982. Essa lei, da autoria dos partidos políticos com assento na Assembleia, que ignoraram o veto do Presidente Eanes, especificava como os militares ficariam subordinados às autoridades civis, delegando enormes poderes no ministro da defesa, perante quem os militares tinham de responder, e conferindo ao primeiro-ministro e ao seu gabinete a autoridade para eleger o Chefe do Estado-Maior General e os dos três Ramos das forças armadas⁵¹.

Em muitos aspectos, a lei era extraordinariamente idêntica à lei da defesa da Argentina, ratificada em 1988, apesar das objecções dos altos comandos militares. Tal como a lei portuguesa, definia um novo sistema de defesa em que os civis dominariam. E, tal como em Portugal, limitava também o papel dos militares ao combate apenas das ameaças do exterior⁵². Nestas duas peças legislativas, Portugal e a Argentina tinham alcançado progressos consideráveis no sentido da supremacia civil, não só legalizando um enquadramento hierárquico do controlo, como também fazendo frente aos detractores militares que temiam uma perda de poder, caso a legislação entrasse em vigor.

Mas para além dos cálculos estratégicos e da lei, o que teve mais importância no sucesso que os presidentes civis argentinos tiveram nos últimos anos foram as mudanças dos acordos institucionais no Estado Democrático da Argentina. Em primeiro lugar foram as organizações de defesa. Pouco depois de assumir o cargo, o Presidente Alfonsín inseriu o ministro da defesa na cadeia de comando entre o presidente e as forças armadas⁵³, os chefes de cada ramo das forças armadas foram despromovidos de comandantes a chefes do estado-maior e tinham de responder perante um ministro da defesa *civil*⁵⁴. Estas reformas organizacionais reduziram imediatamente a autonomia na tomada de decisões desfrutado por cada

51 Sobre estas questões, ver Thomas C. Bruneau e Alex Macleod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1986), pp. 17-18; L.Graham, *The Portuguese Military*, pp.49-50.

52 República de Argentina, Ley de Defensa Nacional (23.554) in *Diario de Sesiones* (Buenos Aires: Cámara de Senadores de la Nación, April 7, 1988), art. 11, p. 2992.

53 Ver Decreto 15 de 10 de Dezembro de 1983, *Legislación Argentina Tomo B* (Buenos Aires: Ediciones Jurisprudencia, 1983), pp. 1926-1927).

54 Em 7 de Dezembro, os militares manifestaram ao General Bignone, então chefe do governo cessante, o seu descontentamento em relação à lei proposta que relegaria os chefes de estado-maior para funções administrativas, privando-os da sua autonomia. FBIS-LAT, December 8, 1983, p.B5.

ramo das forças armadas, ao mesmo tempo que erigiam na estrutura hierárquica a partir do Presidente para o Ministro da Defesa e deste para os subordinados militares. Embora o ministro da defesa argentino não tivesse estado totalmente à altura do seu potencial legal, mesmo assim serviu de tampão entre a pressão militar e o presidente eleito.

Em segundo lugar, foi o orçamento militar. Desde 1983, o orçamento das forças armadas sofreu cortes orçamentais significativos enquanto as empresas militares subsidiadas pelo estado foram dissolvidas ou vendidas ao sector privado. Estas mudanças foram críticas porque a Argentina estava a ser submetida a enormes pressões internacionais para pôr a casa em ordem, em termos económicos. Com os futuros empréstimos, investimentos e benefícios comerciais em risco e no clima de neo-liberalismo global e invasivo que premeia a redução dos gastos e a privatização dos bens do estado, foi prudente, senão mesmo essencial, colocar o orçamento militar e o complexo industrial-militar no cepo⁵⁵. Não foi tarefa fácil, dada a resistência militar à perda substancial de recursos que a instituição iria sofrer. Mas foram os acordos institucionais que permitiram a implementação destas políticas.

Desde a transição para o regime democrático, o poder económico tem estado confortavelmente nas mãos de civis. A utilização de instituições e procedimentos de elaboração do orçamento controlados por civis, iniciada com Raúl Alfonsín e prosseguida por Carlos Menem, conferiu a alguns órgãos-chave de decisão a máxima autoridade e independência. O menor número de participantes, significava que tinham de ser considerados menos interesses e pontos de vista alternativos. Do ponto de vista burocrático, os militares foram duplamente retirados da economia, separados pelo ministério da defesa e pela própria presidência. Os tecnocratas responsáveis pelo orçamento no Ministério da Economia estão imunes às pressões dos militares, executando as suas tarefas no seio de uma hierarquia civil-militar de acordo com as autoridades burocráticas que serviam de tampão entre eles e as forças armadas. Estas camadas isolantes permitem-lhes mais facilmente defenderem-se da resistência militar à política, dada a existência de menos vias através das quais qualquer opositor pode passar para atrasar, descarrilar, ou mesmo derrotar medidas políticas. Com as instituições a funcionar a seu favor, os dirigentes civis puderam

55 David Pion-Berlin, *The Limits to Military Power: Institutions and Defense Budgeting in Democratic Argentina*, "Studies in Comparative International Development", 33 (Spring 1988):110.

confiar nos procedimentos para assegurar que as suas preferências orçamentais prevaleceriam. E de facto prevaleceram⁵⁶.

DESAFIOS FUTUROS

Tanto a Argentina como Portugal deram grandes passos nas relações civis-militares desde a conclusão das suas transições para a democracia. Cada um destes países dispõe de forças armadas menos divididas, mais profissionais, mais respeitadoras da autoridade democrática civil e mais claramente focalizadas nas missões relacionadas com a defesa externa do que em qualquer outro momento das respectivas histórias. Mas ainda há desafios a enfrentar. Como académico argentino, permitam-me que faça incidir os meus comentários finais nessa nação, deixando para os meus colegas portugueses a especulação sobre o futuro do seu país.

O objectivo máximo da Argentina, e o de qualquer país com uma história de intervenção militar, é a supremacia civil. A supremacia civil é uma etapa difícil de alcançar, que normalmente não acompanha o próprio processo de democratização. É por isso que o controlo civil não pode ser considerado uma condição prévia para a consolidação democrática, devendo antes ser encarado como parte desse mesmo processo. A Argentina chegou talvez mais próximo desse esquivo objectivo do que qualquer outro país da América do Sul. Os seus soldados estão fora da política e das primeiras páginas dos jornais. Os militares submetem-se às directivas civis, embora não estejam de acordo com muitas delas. Aprenderam a subsistir com menos, a limitar-se a cumprir as suas funções e a relacionarem-se com os seus civis superiores de um modo cortês e subalterno.

Os militares cumprem as normas legais. Acedem a trabalhar dentro dos limites organizacionais da hierarquia democraticamente imposta e, desse modo, aceitam restrições razoáveis ao seu comportamento. Assim, não há sinais de que regressem às práticas pretorianas descontroladas do passado. Mesmo assim, a adesão militar às normas institucionais é um ingrediente necessário, mas insuficiente, do controlo civil. O termo controlo é exigente e tem muito mais conotações do que uma adesão às normas legais, por muito habitual que essa adesão possa ser. Vai além das restrições em termos de meios, fins e prerrogativas dos militares até à

56 A parte anterior baseia-se em *Through Corridors of Power*, Chapter 5.

questão dos valores. Em última análise, a subordinação não só deve ser ritualizada, como também internalizada⁵⁷. O controlo civil depende da convicção. A ideia de que um soldado profissional se submete a uma autoridade política superior, de que executa, mas não questiona a política nem aqueles que a fazem, deve representar um princípio, um acto de fé. Existem algumas provas novas e convincentes de que os valores militares na Argentina mudaram para melhor⁵⁸. Mas é necessário tempo para sabermos até que ponto estas convicções estão solidamente interiorizadas. Em segundo lugar, há um desafio institucional. O Ministério da Defesa da Argentina representa um elo fraco na cadeia de comando. Embora exista na prática, é como se fosse um fantasma. Raramente formulou as políticas de defesa ou forneceu a peritagem institucional para demonstrar a autoridade civil sobre os assuntos militares. Os ministros são frequentemente nomeados mais por razões de conveniência do que por competência. Tanto eles como o seu pessoal vão para estas funções mal preparados para assumir o planeamento ou estratégia de defesa. Em vez disso, tentam passar para os Chefes de Estado-Maior ou para as forças armadas estas responsabilidades, ou simplesmente deixam-nas por cumprir. O novo presidente da Argentina terá de reconhecer a importância fundamental do ministério da defesa, dotando-o de mais recursos e de pessoal altamente especializado. Mas isto leva-nos ao terceiro e último desafio: a liderança.

O próprio presidente deve mostrar maior profundidade e interesse pelos assuntos militares, estabelecendo claramente objectivos de defesa e segurança para a nação. Deve, pelo menos, ter uma visão da defesa, que o ministro de defesa e os seus colaboradores possam traduzir em objectivos, estratégias e programas concretos. No horizonte estão questões que têm que ver com a modernização profissional, a segurança regional, o narcotráfego e o terrorismo. Todas estas questões requerem iniciativas presidenciais, opiniões informadas e orientação. Se estiverem para breve, a Argentina continuará na senda da supremacia civil.

57 S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Second Enlarged Edition, Revised and Updated (Boulder: Westview Press, 1988), pp. 24-26.

58 A este respeito, ver J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998), pp. 61-133.